E/CONF.39/H/16
11 Oct.1962
ORIGINAL : FRANCAIS

**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES**

Point de l'ordre du jour : H.1.2

France

LA PREPARATION REGIONALE DU DEVELOPPEMENT

Par Georges CELESTIN,
Directeur Général de la CINAM

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.

3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

LA PREPARATION REGIONALE DU DEVELOPPEMENT

par Georges CELESTIN, Directeur Général de la CINAM.

i) Le contenu de cette communication est le résultat de la réflexion d'une équipe appelée à participer, par des études socio-économiques, à la préparation de politiques et plans de développement.

ii) On s'attachera surtout ici aux aspects spécifiques de la région.

iii) Le développement recherché se caractérise par une croissance économique qui doit tendre, par la diffusion d'un principe moteur interne, à devenir de plus en plus autonome et totale ; il est référé à l'homme, fin et agent du développement.

1 - LA REGION DE DEVELOPPEMENT

a) Justification de la région de développement

i) La région est de plus en plus prise en considération, mais sa réalité et son rôle sont souvent exagérés. La région n'est pas une unité autonome : partie du tout national, elle lui est subordonnée ; ce n'est pas la région mais la nation qui est sujet du développement. D'autre part, le contenu de la région n'a pas beaucoup de consistance en pays peu développé. La méconnaissance de la région conduit souvent, à l'opposé, à la sous-estimer.

ii) Il n'est pas facile de préciser la notion de région, qui est ambigüe. Le découpage régional du territoire national peut être effectué d'autant de façons qu'il y a d'objets particuliers de connaissance ou d'action.

iii) Il sera seulement question ici de la région de développement, considérée comme unité pratique d'élaboration et de mise en oeuvre de plans de développement.

iv) La raison d'être de cette région provient de quatre impératifs :

a - Différenciation. La région est souvent retenue arbitrairement pour la commodité de la planification (décomposition des objectifs de production et des investissements). La région n'a pas alors d'autre signification que celle d'une subdivision nationale artificielle. Il est au contraire nécessaire de reconnaître et de respecter la réalité géographique différenciée de l'ensemble national, telle que la révèle l'analyse des régions homogènes et des régions fonctionnelles (ou polarisées). Ainsi, la région est le cadre permettant d'adapter la politique de développement aux réalités locales.

b - Décentralisation. Caractéristiques fréquentes des pays peu développés, la faible densité de population et la distance, mal compensées par des communi-

cations insuffisantes, sont des facteurs de résistance de l'espace à la propagation des flux d'information et de décision provenant de l'échelon national. Pour y remédier, il convient de ménager des relais et de déléguer une part d'initiative à des centres subordonnés à la capitale. Une ville influençant une partie assez étendue de territoire peut jouer ce rôle de centre régional. Ainsi, la décentralisation au niveau régional conditionne la mise en oeuvre souple et efficace de la politique de développement.

c - Cohérence. La juxtaposition d'opérations localisées et l'indépendance des actions entrainent concurrence, incompatibilités, doubles emplois, hétérogénéité, et solutions de continuité. Une coordination est nécessaire. Elle est possible au niveau supra-local où un nombre suffisant de moyens importants est mis en jeu, c'est-à-dire à l'échelon régional.

d - Participation. Une liaison et une confrontation sont indispensables entre les hommes de la base qui connaissent et exécutent et ceux du sommet qui élaborent et décident. Un double courant doit s'établir ; de bas en haut pour informer les responsables nationaux du développement des besoins et aspirations de la population, de haut en bas pour communiquer à celle-ci les impulsions et directives de l'autorité centrale. Ces transmissions doivent être complétées par la rencontre à mi-chemin des représentants de la base et de ceux du sommet. L'échelon régional, à portée d'homme, est celui auquel peuvent être réalisés au mieux le dialogue d'information et d'explication, la prise de conscience d'un bien commun accessible et concret, l'emploi judicieux des élites issues de la base.

b) Structure de la région de développement

i) Pour pouvoir exercer pleinement sa fonction d'unité opérationnelle de développement, il est nécessaire que la région constitue un ensemble organique - comportant un centre relié à la capitale, aux centres des régions voisines et aux centres secondaires de la région, et pourvu des équipements et services nécessaires à la satisfaction des besoins et à l'animation de la vie régionale (services régionaux des ministères et de l'organisme du plan, un centre d'expansion ou d'animation rurale, un marché important, un organisme de crédit, un établissement d'enseignement secondaire, supérieur ou technique, un hôpital),

- délimité de façon à ce que l'influence de ce centre puisse s'étendre à toutes les parties de l'espace régional.

ii) Ceci implique que soient remplies des conditions de superficie maxima et de population minima.

iii) En fait, dans un pays peu développé, toujours sous-équipé et souvent sous-peuplé, ces conditions sont difficilement conciliables. La région y est conçue plus comme un projet que comme une réalité actuelle. Il est néanmoins nécessaire qu'elle soit préfigurée dans des structures mises en place dès l'entrée dans la phase de planification, et assez souples pour pouvoir s'ajuster suivant l'évolution de la situation.

iv) La solution retenue pour le découpage en régions de développement résultera donc presque toujours d'un compromis, qui devra tenir compte des divisions administratives existantes.

v) Ainsi, au Sénégal, il a été proposé de diviser le pays (200 000 km2 et 2 700 000 habitants) en 7 régions économiques ayant de 130 000 à 450 000 ha-

bitants (en moyenne 320 000). A Madagascar, le découpage réalisé à partir des limites des préfectures fait apparaître 19 régions. Les 7 régions du Centre et du Sud-Est du pays, où la densité de population est la plus forte, ont en moyenne 15 000 km2 et 285 000 habitants ; les 6 régions où la densité est la plus faible, situées au Sud et à l'Ouest, ont en moyenne 58 000 km2 et 260 000 habitants ; le minimum de population régionale est 140 000 habitants, le maximum de superficie 83 000 km2.

2 - POLITIQUES REGIONALES DE DEVELOPPEMENT

i) On examinera sommairement ici quel pourrait être le contenu de la politique à appliquer dans telle ou telle région particulière, et on proposera quelques critères pour le choix de cette politique.

a) Contenu de la politique régionale

i) Avant de se concrétiser par des plans et programmes fournissant des objectifs précis et des solutions concrètes, une politique régionale de développement se caractérise par un ensemble d'orientations générales et d'options fondamentales concernant un certain nombre d'aspects jugés essentiels, et notamment :

- les principales activités et productions sur lesquelles devra reposer l'économie régionale
- les structures économiques et sociales estimées les plus favorables (systèmes de production et de commercialisation, régime de la propriété, formes d'organisation sociale)
- l'organisation de l'espace régional (utilisation et occupation du sol, aménagement du territoire, liaisons à assurer)
- l'orientation des courants migratoires
- l'emploi et la formation de la main-d'oeuvre
- le mode d'intervention des pouvoirs publics, les types d'actions à entreprendre, les formes de participation de la population au développement
- le rythme de croissance à assurer, l'importance des investissements à effectuer
- les zones ou secteurs d'action prioritaire.

ii) Parmi ces options, les unes seront considérées comme impératives, d'autres comme simplement indicatives, enfin certaines resteront sous une forme interrogative jusqu'à plus ample informé.

iii) Il est évident que ces options ne sauraient résulter d'un choix arbitraire. Elles doivent tenir compte à la fois :

a - des caractéristiques intrinsèques de la région considérée : niveau de développement actuel ; potentialités, atouts et contraintes d'ordre physique, démographique, sociologique, économique et technique ; nature et gravité des problèmes, importance et urgence des besoins.

b - d'un certain nombre de facteurs extrinsèques, résultant de la situation de la région dans le contexte national et international (débouchés sur le marché intérieur et extérieur, volume global des investissements pouvant être répartis entre les diverses régions) et des relations d'interdépendance entre la région considérée et les autres régions.

iv) La première catégorie de facteurs permet de définir ce qu'on désigne

souvent par le terme de "vocation régionale", c'est-à-dire le type de production et de structure socio-économique qui correspond le mieux aux aptitudes d'une région. Sans vouloir sous-estimer l'importance de cette notion, il convient de souligner son caractère contingent et relatif. Elle tend, en effet, à s'estomper dans la mesure où le progrès des techniques permet à l'homme de s'affranchir de plus en plus des contraintes du milieu physique (exemple d'Israël) ; d'autre part, elle ne saurait constituer, à elle seule, un critère de choix suffisant et peut être remise en question par la prise en considération des facteurs d'ordre extrinsèque.

v) La méconnaissance de ces facteurs, en particulier de ceux qui ont trait à l'interdépendance entre régions, peut être à l'origine de graves mécomptes.

vi) Même dans un pays très peu développé, aucune région ne fonctionne en circuit fermé. Elle est, vis-à-vis des autres régions, en situation d'interdépendance plus ou moins étroite, et ceci à différents égards :

- mouvements migratoires d'une région à l'autre, affectant le peuplement et l'emploi
- échanges commerciaux permettant l'écoulement des produits et l'approvisionnement en biens de consommation ou de production
- transferts de capitaux, affectant les niveaux de vie, la capacité de production et les possibilités de croissance
- influence technique ou culturelle exercée par une région sur l'autre.

vii) D'autre part, deux ou plusieurs régions peuvent se trouver en concurrence, sur le marché, pour l'écoulement de leur production. Enfin, un développement trop inégal des différentes régions ne peut manquer de créer des tensions et déséquilibres internes qui risquent, à plus ou moins long terme, d'avoir de graves répercussions sur l'ensemble du pays.

viii) Une planification régionale qui tiendrait insuffisamment compte de ces diverses incidences interrégionales serait donc condamnée à l'échec.

b) Choix des politiques régionales

i) Il est possible, au contraire, de faire jouer cette interdépendance des régions dans le sens d'une intégration créant des conditions favorables au développement général du pays. Cela suppose que les diverses politiques régionales s'insèrent dans une politique interrégionale, conçue en fonction du rôle spécifique attribué à chaque région dans l'ensemble national et du dosage des moyens à répartir entre les différentes régions (investissements, encadrements, etc...).

ii) Les principes directeurs de cette politique sont les suivants :

a - On s'attachera en priorité à certaines régions susceptibles de jouer vis-à-vis des autres un rôle moteur, c'est-à-dire celles dont le développement tendra à produire dans d'autres régions des effets d'entrainement (notamment par l'implantation d'industries procurant aux régions voisines des débouchés pour les activités primaires, ou des emplois pour la main d'oeuvre excédentaire)

b - La mise en valeur des régions produisant pour l'exportation est essentielle pour assurer au pays les ressources qui lui permettront d'importer les biens de productions nécessaires au progrès de son industrie : un effort

prioritaire doit être fourni pour mettre ces régions en condition de produire dans des conditions compétitives.

c - Une spécialisation régionale devra être recherchée, pour certains produits, de façon à permettre une amélioration des rendements et des qualités par une concentration des cultures dans les zones les plus favorables.

d - On s'efforcera de développer les complémentarités régionales en vue d'une intensification des échanges internes, créatrice de revenus monétaires et facteur d'intégration interrégionale.

e - Les courants migratoires entre régions seront organisés, en prévoyant les structures de départ et d'accueil nécessaires (notamment en intensifiant la scolarisation et la formation dans les zones à population excédentaire, de façon à en faire un réservoir de main d'oeuvre qualifiée).

f - La solidarité interrégionale devra jouer à l'égard de certaines régions particulièrement défavorisées, car leur maintien dans une telle situation finirait, à la longue, par créer une charge de plus en plus lourde pour l'ensemble du pays. Cela pose le principe de la redistribution du revenu national entre les régions, en fonction de leurs besoins.

iii) Un certain nombre d'arbitrages seront nécessaires pour déterminer les choix stratégiques, les ordres de priorité et la répartition des efforts et des moyens entre les différentes régions. Ils s'effectuent en prenant en considération :

a - l'importance respective des potentialités des différentes régions, et leur plus ou moins grande rapidité d'actualisation.

b - l'efficience prévisible des investissements ou actions envisagés, compte tenu des effets multiplicateurs ou des effets de diffusion escomptés.

c - la gravité des problèmes (dégradation des ressources naturelles ou du potentiel humain, situation démographique explosive, etc...) et donc l'urgence des actions à entreprendre dans les régions ou zones critiques.

d - la gamme plus ou moins réduite des possibilités de chaque région.

iv) Le développement de certaines productions dans des régions pourtant médiocrement douées, pourra être imposé par des impératifs d'ordre national. Inversement, il sera parfois nécessaire de limiter, voire de reconvertir entièrement certaines productions dans des régions où pourtant se trouvent réunies des conditions favorables ; ceci en raison de l'étroitesse ou de la saturation du marché intérieur ou mondial, ou du danger d'une concurrence fâcheuse entre plusieurs régions. Il peut même arriver, qu'il y ait avantage à favoriser l'implantation ou le développement de certaines productions dans des régions intrinsèquement moins douées que d'autres, mais pour lesquelles il n'existe guère d'autre solution satisfaisante, tandis que les secondes présentent une gamme plus étendue de possibilités.

v) Ainsi, la politique retenue pour chaque région en application de ces divers critères pourra différer assez sensiblement de celle qui ne prendrait en considération que le seul point de vue de la région.

vi) Par exemple, dans un pays comme Madagascar, l'économie des différentes

régions semble devoir, à première vue, reposer essentiellement sur l'agriculture ou l'élevage ; la faiblesse des ressources minérales, les difficultés de transport, le faible degré d'urbanisation, l'absence d'une main d'oeuvre qualifiée et d'entrepreneurs locaux, constituent autant de handicaps à la création de zones industrielles d'une certaine importance. Cependant, si l'on considère qu'un minimum d'industrialisation est nécessaire pour faire passer le pays à un stade de développement plus avancé, et que, pour être efficace, cet effort d'industrialisation doit être concentré dans un petit nombre de pôles, il faudra bien assigner à une ou deux régions de l'île, convenablement choisies, cette fonction industrielle pour laquelle elles ne présentent cependant que des aptitudes assez médiocres (exemple, les zones d'Antsirabé ou de Fianarantsoa).

3 - APPROCHES DE LA PLANIFICATION RÉGIONALE

i) On ne considérera ici que la phase tout-à-fait initiale de la planification : l'élaboration d'un premier plan. Les leçons tirées de l'expérience permettent de proposer une approche que l'on peut caractériser comme étant prospective, alternative et progressive, pragmatique, associative.

a) Démarche prospective

i) Il convient de réagir contre une conception trop statique du développement. Celui-ci, acte plutôt qu'état, est mieux exprimé par des vitesses que par des niveaux. Aussi, le plan s'appliquera-t-il plus à agir sur les moteurs, les freins et les obstacles qu'à mesurer précisément des étapes à parcourir. Autrement dit, le plan doit être dynamique.

ii) D'autre part, le développement requiert une volonté politique opérant des choix. Son instrument, le plan, et plus spécialement le plan régional, se propose de susciter et d'orienter la volonté d'agir de la population. Basé sur des prévisions, le plan est pourtant autre chose qu'une prévision. S'il présentait l'image de l'avenir comme l'extrapolation des tendances du présent, le plan n'aurait en effet aucune vertu motrice. Pour mettre en route le développement, le plan proposera une modification du présent. Autrement dit, le plan doit être un projet.

iii) De cela on peut déduire les caractères essentiels du premier plan. Exprimant une volonté de transformer une réalité en mouvement, il est nécessairement prospectif et, pour que les buts soient atteints, propulsif.

a - Prospectif, le plan innovera assez audacieusement pour tenir compte de l'accélération de l'histoire. Il proposera des types socio-économiques et un mode de vie conforme au dessein tracé par l'idéologie et les grandes lignes de la politique de la nation. Le plan régional reflétera ces options, qui ne sont pas spécifiquement régionales.

b - Propulsif, le plan mettra en condition de croissance. La plupart des économies de sous-développement ne sont pas des économies de croissance très lente mais plutôt des économies incapables de croissance ou à croissance bloquée. Leur mise en mouvement par le premier plan implique une réforme profonde des mentalités et des structures économiques et sociales permettant la propagation de l'impulsion créatrice.

iv) Il en résulte quelques conséquences quant aux méthodes d'analyse à uti-

liser pour la planification régionale.

a - Pour un premier plan, le qualitatif est plus à considérer que le quantitatif, l'explicatif plus que le descriptif et l'énumératif. Ceci n'exclut pas l'appréciation chiffrée mais la planification peut être commencée sans attendre des données numériques nombreuses et irréprochables. Les inventaires statistiques et les tableaux économiques complets ne sont pas indispensables pour prendre les décisions qui mettront la région en condition et en voie de développement. Ils sont d'ailleurs peu utilisés, ce qui tient en partie à ce qu'ils ne sont pas adaptés à la région. C'est le cas de résultats d'enquêtes agricoles et démographiques réalisées par sondage sur tout un pays, qui n'ont pas de signification statistique au niveau régional ; c'est le cas aussi de tableaux à double entrée qui ont peu d'intérêt pour des régions en état de déstabilisation et plus ouvertes aux échanges avec l'extérieur qu'aux échanges inter ou intra-régionaux entre agents et secteurs d'activité.

b - On attachera plus d'importance au diagnostic établi à l'aide de schémas socio-économiques régionaux. Ces schémas expliqueront moins les mécanismes du sous-développement qu'ils n'indiqueront les facteurs-clés et les transformations devant assurer le développement. A cet égard, l'observation de groupes humains en cours de changement est plus fructueuse que l'analyse des situations de groupes statiques.

b) Démarche alternative et progressive

i) Un plan national élaboré à l'échelon central a toutes chances d'être cohérent mais il est difficilement mis en oeuvre à l'échelon régional car il y est souvent dépourvu de signification concrète (le Sénégal cherche actuellement à vaincre cet inconvénient).

ii) Des plans régionaux établis indépendamment d'un plan national ont plus de chances d'être opérationnels mais leur synthèse est difficile faute d'arbitrages successifs au niveau suprarégional au cours de leur élaboration (Madagascar se trouve devant cet inconvénient inverse).

iii) La régionalisation du plan national dans le premier cas, la "nationalisation" d'un ensemble de plans régionaux dans le second cas, ne sont que des correctifs insuffisants. Il conviendrait plutôt de chercher à ce que plan national et plans régionaux soient établis simultanément, alternativement et progressivement.

iv) Cette démarche procéderait par va-et-vient et confrontations successives aux deux échelons d'élaboration. Les options prises au cours de celle-ci permettraient de fermer l'éventail des hypothèses utiles au fur et à mesure de l'avancement de l'étude. On emploierait ainsi judicieusement les rares moyens d'analyse disponibles à la mise au point des projets retenus.

v) Une telle méthode, en faisant de la planification une création continue, rend possible à tout moment les ajustements opportuns. Elle permet aussi une communication progressive du plan, qui ne doit pas sortir achevé du secret d'un bureau d'étude pour être livré aux responsables du développement. Il convient que ceux-ci reçoivent dès que possible des esquisses apportant les éléments des décisions à prendre sans retard pour orienter le développement et mettre en place les instruments de sa réalisation.

c) Démarche pragmatique

i) La planification régionale, mise sous le signe du possible, visera la meilleure utilisation de ce qui est disponible pour ce qui est utile. D'autre part, plutôt que d'appliquer des théories encore insuffisantes, on cherchera expérimentalement à adapter le plan aux faits.

ii) On oublie souvent que le degré de précision des objectifs à fixer doit être en rapport avec celui des données qui existent pour les définir et aussi avec le degré de précision des moyens dont on dispose pour les mettre en oeuvre. Un temps d'investigation et de réflexion est indispensable avant toute élaboration pour engager celle-ci avec réalisme. Le premier plan ne peut donner en général que des ordres de grandeur pour les objectifs et les moyens. Par la suite, si l'on met en place assez tôt les instruments de mesure et d'analyse, les données deviendront plus nombreuses et plus exactes. Les plans ultérieurs pourront être de ce fait moins approximatifs.

iii) La rareté des informations et les courts délais de travail conduisent à attacher une grande importance à l'analyse des conditions de réussite ou d'échec des expériences passées et présentes, même très localisées. Il est plus intéressant pour la politique régionale de développement de connaître pourquoi et comment évolue telle communauté ou a échoué telle coopérative, que de relever avec précision des budgets familiaux ou des rendements agricoles.

iv) Cette analyse sera complétée par l'étude "active" des conditions de changement. On réalisera des expériences nouvelles, en milieu rural traditionnel par exemple, au cours de la phase même d'élaboration du plan régional. Le chercheur s'appliquera à observer les effets de l'introduction d'innovations techniques ou psycho-sociologiques provoquées dans une petite zone expérimentale, pour en déduire les conditions de réussite des innovations projetées par le plan.

d) Démarche associative

i) L'association de la population à la préparation du plan est requise pour que celui-ci soit adapté aux souhaits, aux besoins et aux possibilités des hommes de la région, de qui dépend en fin de compte la réussite du développement.

ii) Au Sénégal, les propositions des bureaux d'étude qui ont été retenues et appliquées sont celles qui ont été conçues et progressivement mises au point avec les Sénégalais. Ceci est certainement vrai pour beaucoup de pays et d'échelons de préparation du développement.

iii) Au moment de l'élaboration du premier plan, on ne dispose généralement pas d'institutions permettant la rencontre de producteurs, techniciens et représentants des pouvoirs publics. Leur mise en place devra être dans ce cas un des objectifs du premier plan. Elles donneront au second plan un caractère associatif plus marqué, indispensable pour éviter que le plan ne soit l'oeuvre d'une équipe technico-politique séperée de la nation.

iv) Visant à mettre en marche des moteurs individuels et communautaires et à modifier les structures socio-économiques, et recourant à la méthode expérimentale, le plan régional ne peut être élaboré à l'écart de la population concernée. Le dialogue entre les représentants de celle-ci et les planificateurs

est tellement capital que les difficultés que l'on éprouverait à le nouer obligeraient à modifier les objectifs, les rythmes et les méthodes envisagés, pour que le plan reste toujours à portée des hommes. A la région, on se heurte en effet souvent à un grave manque d'interlocuteurs. L'animation rurale suscite des leaders à la base ; les services de la capitale absorbent le rare personnel formé ; la région, elle, est démunie.

v) Les participants régionaux seront recherchés parmi les élites politiques actuelles (parlementaires, cadres des partis) et potentielles, parmi les militants responsables de syndicats, mouvements de jeunes, d'éducation et d'animation. Ils pourraient composer une chambre de réflexion régionale apportant un concours précieux à la préparation du développement.

vi) L'effort de participation doit concerner aussi les techniciens locaux, qu'il convient d'associer autant que possible à l'élaboration du plan régional. Après une formation économique rapide, quelques-uns de ces techniciens peuvent être intégrés à l'équipe chargée de la planification. Ayant appris à replacer leurs projets dans la perspective opérationnelle nouvelle d'une économie planifiée, ils pourront ensuite effectuer des tâches d'étude et de programmation dans des organes de planification, ou contribuer à l'exécution du plan dans des institutions régionales ou locales de mise en oeuvre. Le haut personnel administratif de la région doit être associé à ces travaux, lui aussi.

vii) Ainsi la participation à la préparation du plan permettra-t-elle aux hommes de la région d'assumer peu à peu les responsabilités du développement.

344 F - Oct.1962 - 1,000